

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович

УДК 342.5+342.7

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА:
СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Одеса – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного і міжнародного права Національного університету внутрішніх справ, МВС України.

**Науковий
консультант**

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України
Ярмиш Олександр Назарович, Національний
університет внутрішніх справ, ректор

Офіційні опоненти

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України, академік АПрН
України

Погорілко Віктор Федорович,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького
НАН України, заступник директора;

доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України
Журавський Віталій Станіславович,
Міністерство освіти і науки України, перший
заступник Міністра;

Провідна установа

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України
Нижник Ніна Романівна, Національна академія
державного управління при Президентові
України, перший проректор
Національна академія внутрішніх справ України,
кафедра конституційного права, Міністерство
внутрішніх справ України (м. Київ)

Захист відбудеться 8 жовтня 2004 р. о **10.00** годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 в Одеській національній юридичній академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної юридичної академії (65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2).

Автореферат розіслано 6 вересня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави настійно вимагають політичних, соціальних, економічних, культурних модернізацій сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одне з найскладніших завдань цієї реформи полягає в зміні взаємовідносин влади і людини, налагодженні дійового зворотного зв'язку між громадянами та представниками владних структур. Очевидна відчуженість апарату державної влади від громадян, високий рівень корупції, низька виконавча дисципліна, правовий нігілізм, відсутність традицій поваги до прав людини зумовлюють необхідність розвитку нових, демократичних інституцій, діяльність яких ґрунтувалася б не на традиційному захисті державних інтересів, а була спрямована на належне забезпечення прав людини.

У багатьох країнах світу таким інститутом є омбудсман. Він зарекомендував себе як такий, що, по-перше, сприяє забезпеченню прав людини, по-друге, підвищує ефективність діяльності органів державної влади, їх посадових осіб. Омбудсман являє собою один із ключових факторів створення гарантій демократичного розвитку суспільства та реалізації принципу визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Його запровадження – це важливий крок у напрямку інституціоналізації демократичних процесів у соціально-політичному житті будь-якої країни. Особлива потреба в цьому правозахисному інституті виникає тоді, коли органи державної влади не задовольняють потрібний рівень вирішення покладених на них завдань, що зумовлює необхідність у додаткових механізмах захисту прав людини. Діяльність омбудсмана дозволяє усунути існуючі суперечності між державою і громадянським суспільством, легітимізувати владу, гарантувати громадянам право на “належне управління” з боку державо-владних структур шляхом дотримання ними не тільки “букви закону”, але й “духу юридичних норм”, правил адміністративної етики. Саме ця обставина, а також легкодоступність омбудсмана, відсутність зайвих формальностей у його роботі обумовлюють поширення у світі омбудсманівської ідеї.

Попри чималий досвід, накопичений іншими державами в галузі організації і функціонування інституту омбудсмана, для України він є новим і, з огляду на це, вимагає фундаментального вивчення. Вітчизняними науковцями, за винятком

Ю.С. Шемшученка та Г.О. Мурашина, які одними з перших дослідили історію виникнення інституту омбудсмана та здійснили аналіз його правового становища, Ю.М. Грошевого, В.Я. Тація, М.В. Цвіка, що займалися проблематикою місця інституту омбудсмана в механізмі державної влади, М.В. Косюти,

В. Ключкова, які охарактеризували взаємодію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів прокуратури у сфері правозахисту,

Н.І. Карпачової та К.О. Закоморної, що вивчали окремі аспекти статусу і діяльності омбудсмана, цей контрольно-наглядовий, правозахисний інститут не досліджувався. Як наслідок існує гостра потреба в комплексному аналізі актуальних проблем теорії та практики функціонування інституту омбудсмана, еволюції його становлення, виробленні цілісної, завершеної концепції його правової природи.

Не варто залишати поза увагою і той факт, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини був запроваджений у нашої країні у 1998 р., і за час свого існування напрацював певний досвід правозахисної роботи, який сьогодні потребує узагальнення і оцінки з метою подальшого удосконалення правової основи його діяльності.

Актуальність дослідження інституту омбудсмана полягає і в тому, що становлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відбувається в умовах, коли все ще триває пошук оптимальної моделі вітчизняної схеми омбудсмана. Зазначена обставина зумовлює потребу порівняльно-правового вивчення світового досвіду функціонування цього інституту. Автор виходить з того, що кожна держава, де діє омбудсман, має свої національні, історичні та юридичні особливості й традиції, які впливають на законодавче врегулювання його правового статусу, і будь-яка з моделей цього правозахисного інституту являє для нас науковий інтерес, зважаючи на те, що інститут омбудсмана в цих країнах уже пройшов етап свого становлення, довів свою контрольно-наглядову та правозахисну ефективність. У той же час такий порівняльний аналіз дозволяє спрогнозувати розвиток близьких за змістом процесів формування національного інституту омбудсмана та зробити узагальнюючі висновки щодо вдосконалення законодавчої основи його статусу. Особливо актуальним у цьому плані є вивчення досвіду становлення інституту омбудсмана в країнах, де цей інститут функціонує тривалий час, та в країнах Східної Європи і СНД, виходячи з їх спільного з Україною історичного минулого, яке наклало певний відбиток на протікання процесів посткомуністичного розвитку та породжує схожі проблеми організації та функціонування інституту омбудсмана в цих країнах.

Таким чином, необхідність дослідження конституційно-правового статусу інституту омбудсмана визначається сучасним станом вітчизняної правової науки, відсутністю поглибленої та всебічної теоретичної розробки цієї проблеми. Це свідчить про його наукову та практичну значущість, актуальність і перспективність.

Зв'язок роботи з науковими програмами. Дисертацію виконано на кафедрі конституційного і міжнародного права Національного університету внутрішніх справ відповідно до п. 1.1 “Правове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ (забезпечення прав людини та громадянина при розбудові правової держави)” Тематики пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ

МВС України на період 2002–2005 років, затверджених наказом МВС України від 30 червня 2002 р. № 635, та п. 1.3 “Теоретичні та практичні засади забезпечення прав людини в правовій демократичній державі” Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001 –2005 рр., схвалених Вченою радою Національного університету внутрішніх справ 23 березня 2001 р. (протокол № 3).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства і праць вітчизняних та зарубіжних науковців, присвячених дослідженню правового статусу омбудсмана, розкрити правову природу цього інституту, провести комплексне дослідження проблем його становлення та розвитку у світі й в Україні, дати характеристику існуючих моделей цього правозахисного інституту і його схему в Україні, розробити на цій основі пропозиції організаційно-правового характеру і практичні рекомендації з метою оптимізації становлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Відповідно до поставленої мети в дисертаційному дослідженні зроблено спробу розв’язати наступні наукові задачі:

- вивчити та узагальнити теоретичні джерела, нормативно-правовий матеріал, державно-правову практику діяльності омбудсманів різних країн і таким чином визначити ступінь і рівень наукової розробки досліджуваної теми;
- дослідити правову природу омбудсмана і на основі аналізу його характерних рис запропонувати наукове авторське визначення цього інституту;
- узагальнити теоретичні й практичні проблеми конституційно-правового становища омбудсмана і на цій основі окреслити та розкрити елементи його статусу;
- визначити і проаналізувати сутність та зміст функцій омбудсмана;
- з’ясувати й охарактеризувати з позицій нових вимог сучасної державознавчої науки роль і місце інституту омбудсмана в системі органів державної влади;
- дослідити причини і фактори, що сприяли виникненню та запровадженню інституту омбудсмана у різних країнах і в Україні;
- визначити основні етапи становлення інституту омбудсмана у світі та їх характерні риси;
- скласти класифікацію сучасних моделей цього правозахисного органу, висвітлити їх індивідуальні риси та ознаки, специфіку організації служби та діяльність щодо забезпечення прав людини;
- здійснити порівняльно-правовий аналіз призначення на посаду, звільнення з посади та припинення повноважень українського омбудсмана;
- охарактеризувати правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з точки зору регламентації його повноважень, визначивши їх зміст, обсяг, специфіку реалізації і порівнявши в цьому аспекті з повноваженнями омбудсманів інших держав світу;
- дослідити практику функціонування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, проаналізувати сутність та зміст основних проблем організації омбудсманівської служби в Україні та гарантій діяльності українського омбудсмана;

- окреслити перспективи розвитку інституту омбудсмана в Україні, визначити та теоретично обґрунтувати конкретні пропозиції і рекомендації щодо удосконалення його правового статусу.

Об'єкт дослідження включає становлення та розвиток інституту омбудсмана, його правову природу, місце і роль у системі органів державної влади.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус інституту омбудсмана, світовий досвід його функціонування та українська модель цього інституту.

Методи дослідження. Основу роботи складає діалектичний метод пізнання державно-правових явищ, який дав змогу розглядати інститут омбудсмана у динаміці його становлення та розвитку, взаємозв'язку з іншими елементами держави і суспільства. З метою всебічного аналізу конституційно-правового статусу інституту омбудсмана також застосовувалися такі загальнонаукові та спеціальні наукові методи, як історико-правовий, завдяки якому досліджувалася еволюція інституту омбудсмана, основні етапи його становлення у світі; порівняльно-правовий, який дав можливість охарактеризувати різноманітні схеми інституту омбудсмана, порівняти їх правовий статус. Із застосуванням системного методу в роботі досліджувалася природа та моделі інституту омбудсмана у взаємозв'язку з правовими системами тих чи інших країн, існуючими в них формами державного устрою, формами правління, системами органів державної влади. Формально-логічний метод сприяв дослідженню організації роботи омбудсмана в аспекті відповідності законам формальної логіки, закономірностям людського мислення, а формально-юридичний – організації діяльності омбудсмана з точки зору її відповідності праву через призму юридичних категорій. Завдяки методам моделювання і прогнозування в дослідженні здійснювався пошук оптимальної моделі інституту омбудсмана, вироблялася її схема. Використання методу тлумачення норм дало можливість з'ясовувати та роз'яснювати зміст правових норм, що регулюють статус омбудсманів різних країн, а статистичного методу – здійснити аналіз закономірностей функціонування омбудсмана шляхом оцінки показників його роботи. Застосування цих та інших методів наукового пізнання гарантувало об'єктивність і достовірність дослідження інституту омбудсмана, розв'язання поставлених перед дисертантом цілей та завдань.

Теоретичною основою дисертації стали праці авторитетних зарубіжних науковців, в яких сформульовані та обґрунтовані наукові концепції і моделі інституту омбудсмана. Це, перш за все, дослідження А.С. Автономова,

А. Бакевелля, Х. Х. Бокова, В. В. Бойцової і Л. В. Бойцової, Г. Бребанта, Т. А. Васильєва, І.С. Власова, О. В. Воробйова, М. Гарднера, Г. Генкова, В. Гладишева, С. Гурвіца, Н. С. Колєсової, І. А. Ледяха, А. Легранта, Є. Лентовскі,

Є. А. Лукашової, М. Майер, Я. Майорович, В. А. Маклакова, В. А. Мальцева,
О. О. Миронова, М. Н. Перфільєва, Д. Роуата, Р. Д. Сантуша, А. Н. Соколова,
Є.Ф. Солопова, Б.О. Страшуна, О.Ю. Сунгурова, К.Б. Трумпеля, В.А. Туманова,
Н.Ю. Хаманєвої, А. Хіль-Роблеса, В. Є. Чиркіна та ін.

Наукова розробка теми здійснювалася також через розгляд проблемних питань у світлі нового політико-правового мислення, з урахуванням сучасних наукових досліджень у сфері національного права, спираючись на праці провідних вітчизняних учених О. М. Бандурки, М. О. Баймуратова, А. З. Георгіци,

Ю.М. Грошевого, В.І. Євінтова, В.С. Журавського, С.В. Ківалова, В.П. Колісника, М. В. Косюти, Л. Т. Кривенко, Г. О. Мурашина, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко,

М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, В. Я. Тація, Є. О. Тихонової,

Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.В. Цвіка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.Н. Ярмиша та ін.

Спеціальному дослідженню піддано матеріали практики й нормативно-правові акти, що супроводжують становлення, розвиток і сучасний етап функціонування інституту омбудсмана в різних країнах світу та в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в українській науковій літературі монографічним дослідженням конституційно-правового статусу омбудсмана, яке поєднує в собі характеристики його правової природи, конституційно-правовий процес еволюції омбудсмана, порівняльно-правовий аналіз теоретичних положень і практичного досвіду функціонування цього органу за кордоном та специфіку організації його діяльності в Україні. На відміну від попередніх досліджень цього інституту, в роботі значну увагу приділено вивченню і характеристиці статусу інституту омбудсмана не тільки розвинених демократичних країн, а й країн Східної Європи та СНД. Особливість дисертаційного дослідження полягає також у намаганні комплексно дослідити інститут омбудсмана. Комплексність підходу знайшла свій вияв у розробці загальнотеоретичної концепції правової природи цього правозахисного інституту, в аналізі причин і факторів, що сприяли його появі та успішному становленню в різних країнах світу, в розкритті впливу форми правління, форми державного устрою, національної правової системи, конституційних звичаїв, історичних традицій та менталітету народу на законодавче закріплення тієї чи іншої моделі інституту омбудсмана. В дисертації детально охарактеризовано різноманітні правові форми організації омбудсманівських служб, здійснено типізацію основних моделей цього інституту. Широке порівняльно-правове вивчення конституційно-правового статусу інституту омбудсмана різних країн світу дозволило дати ґрунтовну оцінку законодавчому закріпленню статусу

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини й обґрунтувати нові в концептуальному плані і важливі для удосконалення практичної діяльності українського омбудсмана рекомендації.

На основі проведеного дослідження сформульовано ряд нових для науки конституційного права узагальнень, положень, висновків:

- по-новому визначено поняття омбудсмана, згідно з яким – це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (насамперед виконавчої гілки влади) з точки зору дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, який, зазвичай, діє неформально на власний розсуд та рекомендує коригуючі дії, спрямовані на належне забезпечення цих прав і свобод;

- досліджено особливості правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і вперше сформульовано дефініцію цього контрольно-наглядового, правозахисного органу, чим збагачено понятійно-категоріальний апарат науки конституційного права України;

- запропоновано віднести до елементів конституційно-правового статусу інституту омбудсмана його загальну правоздатність, права та обов'язки, гарантії його прав, форми і принципи діяльності, відповідальність і вперше обґрунтовано можливість виокремлення серед них основних та неосновних елементів;

- дано авторське визначення функцій омбудсмана і вперше здійснено їх класифікацію та аналіз за рядом ознак: об'єктами, способами і засобами діяльності та іншими підставами. Зокрема, за об'єктами омбудсманам, відповідно до виду прав, які вони захищають, властиві такі функції, як політично-правова, громадянсько-правова, соціально-правова, економічно-правова, культурно-виховна, екологічно-правова та зовнішньо-правова. За способами та засобами діяльності омбудсманам, як правило, притаманні: контрольно-наглядова і правозахисна функції, функція співпраці з органами влади, установами, організаціями, правовідновлююча функція, арбітражна (третейська) функція, функція попередження порушень прав людини, консультативна функція, інформаційна функція, аналітична функція, реформаторська функція, організаційно-управлінська функція та інші;

- зроблено висновок, що статус омбудсмана в різних країнах свідчить про його належність або до законодавчої, або до виконавчої гілок влади, а інколи, з позицій сучасного розуміння державотворення, він належить до контрольно-наглядової гілки влади чи виступає автономним контрольно-наглядовим органом. Теоретично обґрунтовується, що український омбудсман являє собою модифікацію принципу поділу державної влади і займає в структурі органів державної влади самостійне місце, не належачи до жодної з класичних гілок влади і функціонуючи в режимі їх стримування і противаги. Він виступає автономним контрольно-наглядовим,

правозахисним органом державної влади, що має специфічну сферу контролю – дотримання законодавства у галузі прав людини. Це свідчить про зачатки формування в Україні контрольно-наглядової гілки влади;

- поглиблено історико-теоретичне дослідження першопричин виникнення інституту омбудсмана, надано нового розвитку науковій позиції, згідно з якою конституційно-правовий процес утвердження інституту омбудсмана у світі охоплює три основні етапи: перший – від початку XVIII ст. до 30-х років XX ст.; другий – від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х років XX ст.; третій – сучасний етап;

- проведено подальший аналіз характеристики конституційно-правового статусу омбудсмана різних країн в аспекті типологізації цього інституту за формою та змістом і виділення таких його моделей, як законодавчої (представницької), виконавчої та квазімоделей, колегіальних омбудсманівських служб, спеціалізованих омбудсманів, наднаціональних, регіональних і місцевих омбудсманів з дослідженням їх позитивних рис, недоліків та проблем в діяльності;

- уперше в Україні на основі детального порівняльно-правового аналізу існуючих у світі схем інституту омбудсмана, виокремлення як загальних, так і їх особливих індивідуальних рис робиться висновок про доцільність рецепції в нашій країні таких моделей спеціалізованих омбудсманів, як дитячого, омбудсмана із захисту прав людей похилого віку та інвалідів, студентських та учнівських омбудсманів; доповнено існуючу аргументацію щодо запровадження в Україні військового омбудсмана;

- уперше розроблено пропозицію, що оскільки чинним українським законодавством передбачено запровадження представників Уповноваженого, то було б доцільне створення колегії у складі Уповноваженого з прав людини та його представників. Це значно б демократизувало сам інститут омбудсмана та підняло статус його представників. До того ж в умовах перехідного періоду, в якому знаходяться наша держава і суспільство, рішення, прийняті колегіальним органом, виступатимуть як імунітет омбудсмана від переслідувань з боку певних зацікавлених органів державної влади чи посадових осіб;

- уперше в Україні запропоновано новий концептуальний підхід до вирішення проблеми забезпечення прав людини на місцевому рівні, обґрунтовується думка, що українському суспільству слід урахувати позитивний досвід ряду країн і запровадити хоча б на рівні міст з мільйонним населенням (Київ, Харків, Одеса, Донецьк, Дніпропетровськ) місцевих омбудсманів, які виступали б інституціями місцевого самоврядування. Їх запровадження стало б рухом у напрямку створення місцевої системи захисту прав людини в Україні, яка буде більше доступна громадянам і більше налаштована на їх правові проблеми у повсякденних взаємовідносинах з місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, їх посадовими особами;

– на підставі результатів дослідження конституційно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вироблено цілий ряд аргументованих пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що дисертація спрямована на розвиток науки конституційного права, подальше удосконалення механізму забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина. Сформульовані в ній пропозиції та висновки можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки теорії правової природи інституту омбудсмана, досліджень його конституційно-правового статусу;

– у правотворчій роботі – як теоретичний матеріал для вдосконалення правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зміни концепції омбудсманівської служби в Україні;

– у правозастосовній діяльності – для поліпшення правозахисної роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, форм та методів його контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових та службових осіб щодо дотримання ними прав і свобод людини та громадянина;

– у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників та навчальних посібників з конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн; викладанні відповідних навчальних дисциплін та спецкурсів; у науково-дослідній роботі студентів;

– у правовиховній роботі – для виховної роботи серед населення, його ознайомлення з правозахисною діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, підняття загального рівня правової культури громадян України.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в роботі положення і висновки ґрунтуються на особистих дослідженнях дисертанта. Деякі питання висвітлені автором уперше, інші розглянуті по-новому з урахуванням міжнародного досвіду функціонування інституту омбудсмана, чинного національного законодавства, що регулює статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, наукового прогнозу щодо перспектив його розвитку. У співавторстві здобувачем опубліковано главу “Уповноважений Верховної Ради України з прав людини” // Конституційне право України: Конспект лекцій / За ред. Ю.М. Тодики. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1997. – С. 147-149 (дисертантом проаналізовано правову природу інституту омбудсмана та його роль у забезпеченні прав людини, демократизації суспільних відносин) та наукові статті “Інститут омбудсмана: світові моделі і досвід” (здобувачем охарактеризовано історію становлення інституту омбудсмана, його сутність, моделі, місце в механізмі державної влади різних країн); “Світові моделі омбудсмана й Уповноважений Верховної Ради України з прав

людини (порівняльно-правовий аналіз)” (дисертант розкрив тенденції становлення інституту омбудсмана у світі, дав аналіз існуючих різновидів цього інституту, охарактеризував у порівняльно-правовому аспекті конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та висловив пропозиції щодо удосконалення його моделі); “Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (порівняльно-правовий аналіз)” (здобувачем розкрито специфіку статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в порівняльно-правовому аспекті існуючих моделей інституту омбудсмана, висловлено пропозиції щодо удосконалення вітчизняної схеми омбудсмана). Ідеї та розробки, які належать співавтору цих робіт, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Робота над дисертацією була розпочата на кафедрі конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, а завершувалася на кафедрі конституційного і міжнародного права Національного університету внутрішніх справ, де проведено її обговорення.

Результати розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані теоретичні положення та висновки дисертації були оприлюднені автором на міжнародних, всеукраїнських та регіональних наукових і науково-практичних конференціях, семінарах, читаннях, зокрема, на міжнародному науково-практичному семінарі “Проблеми розширення наукових досліджень та удосконалення викладання конституційного права” (Харків, червень 1998 р.), регіональній науковій конференції молодих учених та аспірантів “Становлення правової системи демократичної України та юридична наука” (Харків, червень 1998р.), Харківських обласних наукових читаннях, присвячених другій річниці прийняття Конституції України (Харків, червень 1998 р.), науково-практичній конференції, присвяченій 50-й річниці Загальної декларації прав людини (Харків, грудень 1998 р.), науковій конференції молодих учених та аспірантів, присвяченій 50-й річниці Загальної декларації прав людини (Харків, грудень 1998 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Права і свободи людини та сучасний суспільний прогрес” (Ужгород, лютий 1999 р.), міжнародному науково-практичному семінарі “Роль омбудсмана і Конституційного Суду в захисті прав особи” (Київ, липень 1999 р.), регіональній науковій конференції молодих учених та аспірантів “Актуальні проблеми юридичної науки” (Харків, травень 2000 р.), науковій конференції “Конституція України – основа модернізації держави та суспільства” (Харків, червень 2001 р.), науково-методичній конференції “Освітні технології багаторівневої підготовки спеціалістів” (Полтава, лютий 2002 р.), науково-практичній конференції “Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом” (Харків, квітень 2003 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Реабілітація – важлива ланка суспільно-політичного життя України” (Київ, листопад 2003 р.).

Положення дисертації пройшли апробацію в розроблених дисертантом навчальних програмах та методичних рекомендаціях з конституційного права України, а також у процесі читання лекцій студентам Національної юридичної академії України імені Я. Мудрого і Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Результати дослідження знайшли своє відображення в монографії, двох навчальних посібниках, 34 статтях, в тому числі 30 у провідних фахових виданнях, 8 тезах наукових доповідей у наукових збірниках.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, які включають в себе 14 підрозділів, висновків, списку використаної літератури та двох додатків. Повний обсяг дисертації становить 473 сторінки. Список використаних джерел складається із 624 бібліографічних позицій і займає 54 сторінки, додатки вміщені на 16 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність дисертаційного дослідження, висвітлюються ступінь вивчення теми, зв'язок роботи з науковими програмами, визначається мета, задачі, об'єкт і предмет дослідження, характеризуються методологія, теоретична, нормативна та емпірична база дисертаційної роботи, формулюються основні положення, що виносяться на захист, підкреслюється наукове і практичне значення одержаних результатів та особистий внесок здобувача в їх одержання, зазначаються апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 “Теоретичні основи конституційно-правової природи інституту омбудсмана” складається з чотирьох підрозділів.

Підрозділ 1.1. “Поняття інституту омбудсмана” присвячений визначенню вихідних теоретичних положень щодо сутності інституту омбудсмана, аналізу його характерних рис. У дисертації обстоюється думка, згідно з якою сьогодні омбудсманівська ідея розщепилася, набула деталізації і для кожної конкретної держави характерною є своя національна схема цього інституту. Проте за всіх існуючих організаційно-правових форм конституційно-правова природа омбудсмана характеризується спільними рисами, притаманними омбудсманам більшості країн. Однією з таких рис є те, що омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи. Суспільство зацікавлене у створенні нового, більш ефективного інституту, який би став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини. Здійснюючи свої контрольно-наглядові та правозахисні повноваження, омбудсман виконує роль балансу між громадянами, суспільством і державою. Він не тільки пом'якшує суперечності між державними і

громадянськими сферами, але й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства.

Статус омбудсмана визначається положеннями конституції країни чи спеціальним законом. Причому, як свідчить світовий досвід, даний інститут запроваджується трьома шляхами: або на основі конституційних положень, що пізніше розвиваються в законодавстві (Швеція, Данія, ФРН, Іспанія, Угорщина, Намібія, Україна та цілий ряд інших країн), або внаслідок прийняття спеціального закону і більш пізнього закріплення зазначеного інституту на конституційному рівні (Португалія, Польща та деякі інші держави), або шляхом урегулювання статусу омбудсмана спеціальним законом без фіксації в конституції (Франція, Великобританія, Австралія, ряд штатів США та інші країни).

Важливою рисою інституту омбудсмана є його незалежність, яка гарантується заборонаю органам державної влади, будь-яким посадовим особам втручатися в його діяльність, наділення омбудсмана свободою вибору дій при розгляді та вирішенні справ і цілим рядом інших гарантій діяльності. Це політично нейтральний орган. Такий статус омбудсмана не завдає шкоди його суспільному іміджу, а, навпаки, піднімає його, оскільки активна участь омбудсмана у політичному житті країни, безперечно, перетворила б його на знаряддя боротьби за владу і тим самим автоматично позбавила б будь-яких можливостей щодо неупередженого, об'єктивного і незалежного прийняття рішень.

У більшості країн омбудсман призначається на посаду парламентом, проте є чимало держав, де участь у призначенні омбудсмана бере не тільки парламент, а й інші органи державної влади (глава держави, уряд і т. ін.), які мають право чи то рекомендувати свої кандидатури на цю посаду, чи то самостійно призначати омбудсмана.

Інститут омбудсмана буває як одноособовим, так і колегіальним органом. Незалежно від моделі інституції, діяльність омбудсмана персоніфікована, що надає йому індивідуальності й специфічності у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Омбудсмани самі розглядають скарги громадян, вивчають матеріали та обставини справи, а персонал їх служби тільки допомагає їм готувати справи до розгляду.

Омбудсман реалізує свої повноваження, порушуючи провадження за зверненнями громадян або діючи за власною ініціативою. Сферою його діяльності є відносини між громадянином і державним органом, організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами тощо, а найчастіше – це контроль у сфері взаємовідносин “громадянин – виконавча влада”. Робота омбудсмана носить неформальний характер. Неформалізований підхід щодо вирішення скарг громадян на порушення їх прав і свобод вигідно відрізняє цей інститут від інших правових, в тому числі судових способів захисту прав людини. Основним в його діяльності є безкоштовний, простий і зрозумілий для громадян метод роботи. Це полягає в тому, що законодавством не передбачені якісь особливі вимоги щодо поданих громадянами скарг. Як правило, такі вимоги стосуються тільки терміну подачі

скарги, інколи її форми. Хоча більшість омбудсманів світу широко, вільно і гнучко трактують перераховані умови і можуть на свій розсуд приймати скарги до розгляду й при недотриманні зазначених вимог.

Слід зазначити, що згідно з правовою природою цього інституту він не наділений повноваженнями приймати остаточні рішення у справі, а може тільки намагатися переконати той чи інший орган державної влади розглянути оскаржене питання. Завдання омбудсмана – переконати органи державної влади в необхідності відновити порушені права людини, здійснити певні зміни у механізмі свого функціонування, особливо на тій ділянці, де допускаються масові порушення прав людини. Неімперативний характер повноважень омбудсмана, використання ним методу переконання забезпечують позитивне сприйняття органами управління цього інституту і його рекомендацій. Необхідно зауважити і такий позитивний аспект, що дуже часто завдяки посередницькій діяльності омбудсмана шляхи усунення порушень прав людини визначаються досягненням компромісу чи спільної угоди між особою, чії права порушені, та органами влади, їх посадовими особами, які порушили її права.

Стосовно українського омбудсмана можна уточнити, що для нього характерні такі риси: по-перше, це орган державної влади у формі посадової особи; по-друге, він незалежний; по-третє, одноособовий; по-четверте, він призначається Верховною Радою України; по-п'яте, український омбудсман – політично нейтральний орган; по-шосте, він на постійній основі здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції; по-сьоме, Уповноважений провадить свою правозахисну діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він отримує за власною ініціативою та зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників або народних депутатів України; по-восьме, він діє неформально на власний розсуд; по-дев'яте, Уповноважений керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; по-десяте, сила його рішень не має обов'язкового характеру.

Виокремлення та аналіз зазначених рис інституту омбудсмана взагалі та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зокрема дали змогу розробити в дисертації їх авторські визначення, які виносяться на захист.

У **підрозділі 1.2. “Елементи конституційно-правового статусу омбудсмана”** зазначається, що складні, багатогранні зв'язки, які виникають між омбудсманом і громадянами, омбудсманом та державою і різноманітними громадськими об'єднаннями фіксуються в юридичній формі, що являє собою конституційно-правовий статус омбудсмана, який, як обґрунтовується в дисертації, складається з основних та неосновних елементів. Основними є ті елементи, які мають правове вираження і дають можливість зробити висновок про юридичне “оформлення та відбуття омбудсмана” як повноправного суб'єкта права. Вони

безпосередньо й суттєво впливають на функціонування омбудсмана, обумовлюють його роль і місце в системі органів державної влади. Це, перш за все, загальна правоздатність омбудсмана, його права і обов'язки та гарантії діяльності.

Загальна правоздатність омбудсмана, як основний елемент структури його конституційно-правового статусу, характеризує здатність омбудсмана бути носієм прав і обов'язків. Вона виступає важливою передумовою, що визначає правовий статус омбудсмана в повному обсязі і є першочерговою умовою його легітимної участі у правовідносинах.

Права і обов'язки займають центральне місце у структурі конституційно-правового статусу омбудсмана. Саме вони характеризують найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, які виникають між омбудсманом та громадянами, державою і іншими органами влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями і їх посадовими особами. Права та обов'язки являють собою юридично оформлені соціальні можливості омбудсмана, детерміновані політичними, економічними, культурними і соціальними умовами розвитку держави й суспільства. Права омбудсмана як елемент конституційно-правового статусу становлять міру його свободи при здійсненні ним своїх функцій, та водночас вони виступають засобами реалізації завдань, що стоять перед цим контрольно-наглядовим, правозахисним органом. Його ж обов'язки спрямовані на належне виконання омбудсманом своїх функцій. В них виражений доцільний та соціально необхідний варіант поведінки цього інституту.

Належній та повній реалізації омбудсманом своїх прав і обов'язків сприяють їх гарантії, які поєднують воедино його юридичне і фактичне становище в державі і суспільстві. Сутність та зміст гарантій прав омбудсмана полягають, перш за все, в забезпеченні стабільності правової конструкції цієї інституції.

Всі інші елементи конституційно-правового статусу омбудсмана – форми і принципи його діяльності, відповідальність – виступають неосновними елементами статусу омбудсмана, оскільки, як правило, вони не завжди мають пряме законодавче закріплення, а виводяться із змісту і логіки його повноважень. Форми діяльності омбудсмана являють собою зовнішні основні однорідні, самостійні дії, які здійснюються ним у передбачених законодавством правових та неправових рамках і спрямовані на реалізацію його прав і обов'язків.

Правові форми діяльності омбудсмана пов'язані з учиненням ним у чітко визначеному законодавством порядку юридично значущих дій, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Вони класифікуються на контрольно-наглядову та правозастосовчу, а в деяких країнах, опосередковано, – ще й на установчу, правотворчу та інтерпретаційну. Неправова форма діяльності омбудсмана, на відміну від правової, не вимагає повного і суворого юридичного оформлення і тому не передбачає юридичних наслідків. Основними неправовими формами діяльності омбудсмана є організаційна та тісно пов'язана з нею матеріально-технічна діяльність.

Із формами діяльності омбудсмана пов'язані і принципи його роботи. Виходячи з аналізу правових конструкцій, світової практики та досвіду функціонування омбудсманів різних держав, до числа основних принципів діяльності цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту можна віднести: 1) принцип гуманізму; 2) принцип законності; 3) принцип справедливості; 4) принцип об'єктивності (неупередженості); 5) принцип незалежності; 6) принцип демократизму; 7) принцип доступності; 8) принцип відкритості, гласності; 9) принцип недоторканності приватного життя і конфіденційності відомостей відносно осіб у справі; 10) принцип професіоналізму. Названі принципи не вичерпують всієї системи принципів роботи омбудсмана, проте вони найяскравіше виражають сутність цього правозахисного інституту, підкреслюють його особливу природу і роль у забезпеченні прав людини.

Іншим неосновним елементом конституційно-правового статусу омбудсмана є відповідальність, яка виступає наслідком невиконання чи неналежного виконання ним своїх повноважень. Тим самим вона має своєю метою забезпечення законності в країні, попередження і припинення правопорушень з боку омбудсмана, максимально можливе усунення шкоди, завданої діями омбудсмана громадянам, суспільству. Таким чином, відповідальність сприяє дотриманню омбудсманом чинного законодавства і безпосередньо впливає на якість його роботи та поведінку.

У підрозділі 1.3. “Функції омбудсмана” акцентується увага на тому, що для розуміння сутності і правової природи інституту омбудсмана велике значення має його функціональна характеристика. Це зумовлено тим, що у функціях омбудсмана відзеркалюється соціальне призначення цього інституту, об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої контрольно-наглядової та правозахисної діяльності. Правильне розуміння функцій омбудсмана важливе і для практики державно-правового будівництва, оскільки точне їх окреслення сприяє виразному визначенню ролі цього інституту у здійсненні державних функцій. Без вирішення питання про функції омбудсмана важко окреслити пріоритетні напрямки та розкрити обсяг, характер і зміст його діяльності.

На основі всебічного аналізу вітчизняної та зарубіжної правознавчої наукової літератури у дисертаційній роботі визначено стан і ступінь розробки функцій омбудсмана, проаналізовано точки зору українських та закордонних науковців з зазначеного питання, що дозволило стверджувати про різноманітність підходів у визначенні функцій омбудсмана та про безсистемність їх дослідження. У науковому плані це є певним недоліком, оскільки довільної форми функцій не буває. У дисертації робиться висновок, що функції омбудсмана – це основні напрямки його діяльності, які впливають із його завдань та визначають сутність і соціальне призначення цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту і реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах. Водночас автор відстоює необхідність класифікації функцій омбудсмана, що сприяє їх упорядкуванню та має наслідком напрацювання практичних рекомендацій з

удосконалення основних напрямків діяльності цього інституту не загальною, а диференційовано.

Виходячи з того, що найбільш загальними критеріями розмежування функцій омбудсмана є, по-перше, важливість напрямків його діяльності, в роботі дається детальна характеристика основних функцій омбудсмана – найбільш важливих, широких за обсягом та загальних за змістом напрямків його діяльності щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які стоять перед ним. По-друге, аналізуються функції омбудсмана, виділені за способами та засобами його діяльності, які в науковій літературі розглядаються ще як “технологічні” (владні) або “організаційні” функції – більш-менш однорідні, близькі види діяльності омбудсмана. Також у дисертації піддано критиці становище, за якого в науці конституційного права не досліджуються об’єктні функції омбудсмана, виділені в залежності від об’єкта (сфери) впливу, тобто виду прав, який забезпечується омбудсманом, хоча вони мають не менше теоретико-практичне значення, ніж інші функції. Підхід щодо виділення об’єктних функцій омбудсмана базується на конкретизації забезпечення цим контрольно-наглядовим, правозахисним органом громадянських, політичних, соціальних, економічних, культурних та екологічних прав і свобод людини та громадянина, а також прав і свобод, закріплених міжнародними угодами.

У **підрозділі 1.4. “Місце омбудсмана в системі органів державної влади”** в контексті окресленої проблематики звертається увага на те, що омбудсман виник у рамках парламентаризму і, відповідно до концепції поділу влади, на першому етапі своєї діяльності підпорядковувався законодавчій владі, діяв у рамках парламенту і вважався його допоміжним органом. У більшості країн такий підхід щодо визначення місця омбудсмана в механізмі державної влади зберігся. Проте у країнах, де має місце більш-менш сильна виконавча влада, омбудсмани запроваджуються в рамках виконавчої влади, а в деяких державах відносяться до числа органів контрольно-наглядової гілки влади чи являють собою автономні інституції, що не входять до класичних гілок влади. Звичайно, парламентська модель збільшує можливості омбудсмана впливати на органи управління і посилює позиції парламенту в галузі контролю за виконавчою владою. У той же час виконавчі омбудсмани роблять виконавчу гілку влади демократичнішою, гнучкішою, ліберальнішою в царині прав людини. Функціонування ж омбудсманів у статусі автономних контрольно-наглядових органів чи інституцій контрольно-наглядової гілки влади носить особливий правозахисний характер, оскільки за цих обставин омбудсмани виступають елементом системи “стримувань і противаг” законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у сфері прав людини і своєю діяльністю сприяють недопущенню порушень прав людини з боку різних органів державної влади.

Виходячи з такої практики визначення місця омбудсмана в системі органів державної влади, у дисертації переконливо доводиться, що за сучасних умов не можна допускати догматичного трактування розподілу влад як раз і назавжди

встановленої схеми, і український омбудсман яскравий приклад цьому. Він не входить у жодну з класичних гілок влади, а займає в механізмі державної влади самостійне місце і функціонує в режимі стримування і протидії відносно різноманітних органів влади, сприяючи консенсусу між ними. Уповноважений з прав людини виступає автономним контрольно-наглядовим органом влади.

Запровадження в Україні спеціальних контрольно-наглядових органів серед них і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є наслідком того, що суспільство уже усвідомило необхідність постійного контролю за владою. Це найважливіший та найсуттєвіший елемент її дієздатності. Контроль сприяє одержанню об'єктивної інформації про всі сфери життя держави та суспільства, він усуває атмосферу недовіри між людиною, суспільством і державою, дозволяє об'єктивно оцінити функціонування механізму державної влади, з'ясувати, наскільки ефективно та сумлінно в рамках чинного законодавства державні службовці, органи державної влади та місцевого самоврядування виконують свої обов'язки перед громадянами, суспільством. Сьогодні відбувається переосмислення призначення контролю, висловлюється думка про те, що він повинен відігравати не тільки фіксуючу, а й регулятивну роль. Це є важливим кроком до визнання та формування в Україні контрольно-наглядової гілки влади.

Розділ 2 “Конституційно-правовий процес утвердження інституту омбудсмана у світі” складається із двох підрозділів.

У **підрозділі 2.1. “Передумови та етапи становлення інституту омбудсмана в країнах Західної Європи, Америки, Азії, Африки, Австралії”** аналізується процес запровадження інституту омбудсмана у світі і робиться висновок, що еволюція цього інституту охоплює три основні етапи. Найтривалішим був перший етап становлення омбудсмана (початок XVIII ст. до 30-х років XX ст.). Це період виникнення і розвитку інституту омбудсмана у Швеції та Фінляндії, який характеризується поступовою його трансформацією з органу, що спочатку виступав як засіб обмеження всевладдя монарха та забезпечення контрольно-наглядових функцій держави і суспільства відносно апарату виконавчої влади, у правозахисний орган, якому надано значні права в галузі парламентського контролю за дотриманням органами управління чинного законодавства у сфері прав людини. Таким чином, правозахисна функція омбудсманів цих країн викристалізувалася поступово, зазнавши декількох ключових змін їх правового статусу.

Інша особливість омбудсманів першого покоління полягає в тому, що територіальні обшири конституційно-правового процесу їх утвердження є доволі обмеженими. Проте це сприяло тому, що моделі омбудсманів Швеції та Фінляндії мало відрізняються одна від одної, їм притаманно багато спільних рис, хоча і певна специфіка, зумовлена особливостями національних форм правління та правових систем цих країн, теж має місце.

Другий етап конституційно-правового процесу утвердження інституту

омбудсмана у світі (період від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х років ХХ ст.) характеризується значним розширенням масштабів його запровадження й істотними відмінностями схеми цього інституту в різних країнах. Уперше цей процес став дійсно світовим, поширившись практично на всі континенти Землі, чому сприяли такі явища, як повалення фашистських режимів у країнах Європи, розпад колоніальних імперій і утворення нових країн, що стали на демократичний шлях розвитку, прийняття в цілій низці держав демократичних конституцій і т. ін.

Становлення омбудсманів в цей період позначене певною специфікою. По-перше, омбудсмани другого покоління від самого початку запроваджувалися з метою підвищення ефективності контролю за забезпеченням прав і свобод людини. По-друге, вони відносно легко вписувалися в конституційні системи і механізми державної влади різних країн. Показовим у цьому плані є те, що введення інституту омбудсмана відбувалося не тільки в республіках, а й у ряді монархічних країн (Велика Британія, Іспанія, Данія, Нідерланди та ін.). По-третє, другому етапу конституційно-правового процесу утвердження інституту омбудсмана у світі притаманна багатоманітність моделей, різноманітні схеми цього інституту. По-четверте, на цьому етапі становлення інституту омбудсмана характерним є започаткування та інтенсивний розвиток міжнародної співпраці омбудсманів різних країн. Його географічне поширення сприяло також створенню у 1978 р. Міжнародного інституту омбудсмана, а в 1988 р. – Європейського інституту омбудсмана.

У **підрозділі 2.2. “Рецепція інституту омбудсмана у країнах Східної Європи і СНД”** розглядається третій етап становлення інституту омбудсмана – сучасність. Він пов’язаний із фундаментальними змінами, що відбулися на світовій арені в кінці 80-х років ХХ століття, коли мали місце крах тоталітарного соціалізму і розвал Радянського Союзу та Югославії, внаслідок чого на карті світу з’явилося 20 нових держав, більшість з яких кардинально в руслі демократизації змінили свій державний і суспільний лад.

Третій етап конституційно-правового процесу утвердження інституту омбудсмана у світі характеризується тим, що становлення омбудсманів відбувається у період розвалу тоталітарної системи, йде в умовах глибокої соціально-економічної, політичної та духовної кризи, коли в багатьох постсоціалістичних країнах має місце боротьба за радикальні економічні та політичні зміни (перехід до ринкової економіки, організація функціонування держави й суспільства на демократичних засадах тощо), істотно змінюється матеріальний статус громадян, що, передусім, пов’язано зі спадом виробництва, появою безробіття, різким підвищенням цін на комунальні послуги, зубожінням певної частини населення.

Омбудсманам постсоціалістичних країн доводиться розпочинати свою діяльність в умовах, коли громадяни не мають особистого демократичного досвіду, тобто не знають належним чином своїх прав і свобод, погано орієнтуються в механізмах захисту прав людини, в той час як посадові особи великою мірою залишаються прихильниками авторитарних методів роботи. Тому значні зусилля омбудсманів країн Східної Європи та СНД спрямовані на зміну “клімату” в суспільстві, на інформування громадськості та її виховання в дусі загально визнаних демократичних традицій та міжнародних стандартів у галузі прав людини. Завдання омбудсманів цих країн – не стільки боротися з хибною практикою в роботі органів державного управління, скільки сприяти утвердженню та визнанню закріплених у конституціях прав і свобод людини та громадянина.

Інша особливість запровадження інституту омбудсмана в країнах Східної Європи та СНД полягає в тому, що вироблення його національної моделі пов’язане, перш за все, з вивченням світового досвіду функціонування різноманітних схем інституту омбудсмана, пошуком та запозиченням найбільш оптимальної моделі та її втіленням у вітчизняну практику. У цьому процесі можна виділити наступні варіанти запровадження інституту омбудсмана: 1) копіювання; 2) адаптацію; 3) трансформацію; 4) імітацію; 5) відторгнення.

Характерною рисою третього етапу конституційно-правового процесу утвердження омбудсманів у світі є те, що вони успішно “влилися” у світове співтовариство цього правозахисного інституту, і міжнародна співпраця між омбудсманами набула подальшого розвитку. Водночас цей період характеризується запровадженням наднаціональних омбудсманів. Залишаючись одним із важливих компонентів національного механізму захисту прав людини та громадянина, омбудсман водночас стає міжнародно-правовим засобом захисту людини. Слід підкреслити, що третій етап становлення інституту омбудсмана не завершився, він триває, що свідчить про визнану світовою спільнотою контрольно-наглядову та правозахисну роль омбудсмана.

У розділі 3 “Світові моделі інституту омбудсмана” на підставі вивчення законодавства, що регламентує правовий статус омбудсмана різних країн, наукових розробок з цього питання, робиться висновок, що омбудсман – це складний соціально-правовий феномен, який пройшов тривалий шлях становлення і трансформувався із традиційної шведської моделі в різноманітні схеми. Він відноситься до нечисленного типу інститутів, які, не змінюючи свого призначення, здатні модифікуватися. Проведений аналіз конституційно-правового статусу омбудсманів цілого ряду держав підтверджує це, і дозволяє виділити такі його моделі, як: законодавча (представницька) і виконавча моделі, квазіомбудсманів, колегіальні омбудсманівські служби, спеціалізовані омбудсмани, наднаціональні, регіональні та місцеві омбудсмани.

Підрозділ 3.1. “Парламентська (представницька) модель омбудсмана”
присвячений аналізу статусу представницьких омбудсманів. Специфіка такої схеми

полягає у тому, що діяльність омбудсмана більше пов'язана із законодавчими (представницькими) органами влади. Зокрема, омбудсмани цієї моделі призначаються на посаду парламентом країни чи за його згодою, він же має право достроково припинити повноваження омбудсмана у випадку неналежного виконання останнім своїх повноважень чи з інших причин, чітко передбачених законодавством. Представницькі омбудсмани тісно співпрацюють з парламентом, його структурами, несуть відповідальність перед законодавчим органом, щорічно звітують йому про свою діяльність та про стан дотримання прав людини в країні. Нерідко такі омбудсмани розглядаються як додаткові органи парламенту у здійсненні ним контролю за діяльністю інших гілок влади у сфері прав людини.

Незважаючи на різноманітність правового статусу омбудсманів цієї моделі, у дисертації виділяються найбільш типові її схеми – шведська (омбудсмани з широкою сферою юрисдикції, широкими повноваженнями, які самостійно визначають форми та методи своєї роботи і приймають рішення імперативного характеру) та британська, що характеризується такими оригінальними рисами, як наявність “парламентського” фільтру, обмежена сфера діяльності, “джентльменські” методи дослідження обставин справи, рекомендаційний характер прийнятих рішень.

У роботі висловлюється також думка і на прикладі омбудсмана Польщі вона відстоюється, що в цілому ряді країн, особливо в державах колишнього соціалістичного табору, запроваджено омбудсманів, правовий статус яких поєднує в собі риси обох вищезазначених моделей. З одного боку, ці омбудсмани наділені широкими повноваженнями, їх діяльність мало формалізована, громадяни мають прямий доступ до них, і це поєднує їх зі шведською моделлю омбудсмана, з іншого – сила їх рішень має рекомендаційний характер, як і у британській моделі омбудсмана.

У підрозділі 3.2. “Виконавчі омбудсмани та квазіомбудсмани” обґрунтовується, що друга половина XX ст. характеризується не тільки як час масового запровадження інституту омбудсмана в багатьох країнах світу, але й як період експериментів стосовно його моделей, коли в деяких державах почали вводити виконавчих омбудсманів та квазіомбудсманів. На відміну від представницьких, виконавчі омбудсмани знаходяться у “лоні” виконавчої гілки влади. У роботі висловлюється незгода з тими науковцями, які вважають виділення зазначеної моделі не досить вдалим, тому що воно не точно характеризує правовий статус цього інституту як незалежного державного органу. Оскільки в основі такої класифікації лежить не стільки належність омбудсмана до виконавчої гілки влади, скільки сукупність різноманітних факторів, що визначають основні моменти його функціонування: це і призначення омбудсмана, і тісні зв'язки співпраці, і звітність, і т. ін. Запровадження такого роду омбудсманів робить виконавчу владу у сфері прав людини більш демократичною, гнучкою, ліберальною. Однак розглядувана модель омбудсмана має і певні недоліки: по-перше, виконавчі омбудсмани йдуть шляхом функціонування в якості “експедиторів”, а не захисників-досліджувачів, тобто вони намагаються виявляти порушення прав і розглядати перш за все скарги, пов'язані з

інформацією, послугами спеціалістів, а не з образами, завданими адміністративними процедурами, по-друге, існує небезпека необ'єктивного розгляду скарг громадян.

Квазіомбудсмани поєднують у собі риси представницьких та виконавчих омбудсманів. Інститути з таким статусом функціонують у Франції, Судані та деяких інших країнах. Вони характеризуються тим, що призначаються виконавчими органами влади, проте активно співпрацюють і з іншими гілками влади, в тому числі звітують про свою діяльність перед парламентом країни.

Досвід діяльності виконавчих омбудсманів і квазіомбудсманів свідчить про те, що, незважаючи на специфіку правового статусу, вони ефективно здійснюють своє інституційне призначення, яке полягає у захисті прав і свобод людини, недопущенні їх порушень з боку органів державної влади, посадових осіб цих органів та налагодженні партнерських відносин громадян із державою.

Підрозділ 3.3. “Колегіальні омбудсманівські служби” присвячений характеристиці колегіальних моделей омбудсмана, специфікою яких є виконання функцій цього інституту не однією, а декількома особами водночас. Такі служби функціонують або у вигляді комісій, коли рішення у справі ухвалюються її членами колегіально, або у формі об'єднаної служби омбудсманів, де кожний омбудсман, відповідаючи за окремий напрямок роботи, працює та приймає рішення автономно, незалежно від інших. Колегіальна модифікація концепції інституту омбудсмана знайшла своє втілення в США і таких країнах Європи, як Австрія, ФРН, Литва, Молдова, Швеція та ін. Значне поширення вона також отримала на африканському континенті (в Танзанії, Замбії, Нігерії і деяких інших країнах).

Незважаючи на певні складнощі в роботі, колегіальні служби омбудсманів продемонстрували достатню стійкість у забезпеченні прав людини і довели необхідність свого існування. Позитив у наявності таких служб полягає в тому, що своєю діяльністю вони, як правило, охоплюють широкі сфери контролю органів державної влади та місцевого самоврядування, завдяки чому підвищується престиж служби. Колегіальна форма інституту омбудсмана сприяє напрацюванню основних напрямків роботи служби та чіткій спеціалізації омбудсманів, що, у свою чергу, веде до поліпшення якості їх правозахисної діяльності. Колегіально хвалені рішення сприймаються адресатами в якості обов'язкових до виконання, і вкрай рідко мають місце випадки їх ігнорування. Хоча недолік такої схеми інституту омбудсмана вбачається у тому, що нерідко затягується процес розгляду скарг громадян, і це інколи негативно позначається на ефективності роботи служби. Тому, на думку дисертанта, зазначена модель ще потребує певного удосконалення. Водночас деякі форми роботи колегіальної схеми омбудсмана варті уваги для удосконалення статусу українського омбудсмана, зокрема в дослідженні пропонується запровадити в практику роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини розгляд певних питань колегією у складі Уповноваженого та його представників.

У **підрозділі 3.4. “Спеціалізовані омбудсмани”** досліджуються різновиди і статус спеціалізованих омбудсманів, особливість яких полягає в певній “спеціалізації”, наділенні їх контрольно-наглядовими та правозахисними

повноваженнями чи то у певній сфері (охорона здоров'я, мовна політика, торгівля, інвестиції і т. ін.), чи то з метою захисту прав певної соціальної групи (військовослужбовців, осуджених, неповнолітніх, студентів, учнів, підприємців, людей похилого віку, інвалідів та ін.). Зокрема в роботі характеризується правова природа військових омбудсманів, омбудсманів з питань охорони здоров'я, омбудсманів з нагляду за виправними установами, омбудсманів з прав дитини, омбудсманів із захисту прав людей похилого віку, студентських та учнівських омбудсманів, омбудсманів у справах споживачів, омбудсманів з питань інформації та із захисту особистих даних, омбудсманів із забезпечення рівності статей та інших різновидів спеціалізованих омбудсманів. Як стверджується в дослідженні, їх запровадження свідчить про здатність цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту до прагматичної, гнучкої абсорбції. Наявність такого роду омбудсманів робить більш продуктивною і ефективною їх співпрацю з органами державної влади, відповідними об'єднаннями громадян, сприяє посиленню правового захисту конкретних соціальних груп населення. А деякі відступи від класичної схеми омбудсмана, що спостерігаються у статусі спеціалізованих омбудсманів, не змінили його сутності і основного призначення – захист прав громадян, створення аури довіри між громадянами та органами державної влади.

У дисертації піднімається питання і обстоюється необхідність запровадження в Україні деяких різновидів спеціалізованих омбудсманів, створення яких сприяло б інституційному посиленню захисту прав і свобод певних категорій населення нашої країни. Однак їх введення не повинно стати наслідком сліпого копіювання існуючих моделей, а має відбуватися з урахуванням специфіки правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, вітчизняного механізму державної влади та інших чинників.

У **підрозділі 3.5. “Наднаціональні (наддержавні), регіональні та місцеві омбудсмани”** висловлюється твердження, що інтеграційні процеси, які мають місце у світі, зокрема, у Європі, збагачення і універсалізація каталогу прав і свобод людини на міжнародному рівні, посилення їх гарантій сприяли популяризації ідеї створення наднаціональних омбудсманів, сфера впливу яких окреслюється певним колом держав – членів яких-небудь міжнародних організацій. Статус регіональних і місцевих омбудсманів відрізняється територіальними рамками їх діяльності: компетенція регіональних омбудсманів поширюється на певну частину території країни – провінцію, область, штат, край, республіку у складі федерації; місцеві омбудсмани функціонують на місцевому рівні – в місті, районі і т. ін.

В підрозділі розкривається їх правове становище і роль у забезпеченні прав людини. Робиться висновок, що недоліком статусу місцевих і регіональних омбудсманів є неналежне врегулювання їх співпраці з національними омбудсманами (там, де вони існують), внаслідок чого функціонування цих інституцій часто має автономний характер. Спільними позитивними рисами цих моделей є те, що вони менш політизовані, ніж національні омбудсмани. Регіональні і місцеві омбудсмани можуть з меншими труднощами оцінювати загальну

ситуацію щодо дотримання прав людини та оперативніше реагувати на виявлені порушення прав людини, у них тісніший контакт з населенням, і вони можуть охопити своєю діяльністю ширше коло мешканців підвідомчої території. Це робить регіональних та місцевих омбудсманів ефективними і мобільними правозахисними інститутами. Позитивний досвід функціонування регіональних і місцевих омбудсманів Великобританії, Іспанії, Канади, Російської Федерації, США, ФРН, Швейцарії та низка національних чинників дають підстави говорити про необхідність якнайскорішого запровадження в Україні представників Уповноваженого на місцях та введення місцевих омбудсманів, які б виступали інституціями органів місцевого самоврядування.

Розділ 4 “Концептуальні основи і модель інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” складається із трьох підрозділів і присвячений аналізу конституційно-правового регулювання статусу українського омбудсмана.

У підрозділі 4.1. “Призначення на посаду, звільнення з посади та припинення повноважень українського омбудсмана” характеризується порядок висування кандидатур, їх обговорення і призначення на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та порядок звільнення його з посади у порівнянні з різноманітною зарубіжною практикою (призначення та звільнення омбудсманів Австралії, Австрії, Вануату, Гайани, Греції, Грузії, Данії, Зімбабве, Іспанії, Кіпру, Маврикії, Македонії, Намібії, Нігерії, Нової Зеландії, Папуа-Нової Гвінеї, Португалії, Соломонових Островів, Танзанії, Угорщини, Фіджі, Фінляндії, Хорватії, Ямайки та інших країн).

У дослідженні робиться висновок, що вимоги до кандидатів на посаду Уповноваженого, порядок його призначення, звільнення та дострокового припинення повноважень в основному відповідають світовій практиці. Це свідчить про всебічний, повний та детальний аналіз вітчизняними законодавцями світових моделей цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту, продуманий механізм його призначення та звільнення, який ґрунтується на демократичних засадах і відповідає національним традиціям формування та функціонування органів державної влади.

Однак певні вимоги до претендентів і процедури призначення на посаду, звільнення з посади та припинення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини потребують нового законодавчого врегулювання з метою забезпечення незалежності українського омбудсмана від інших органів влади, неупередженого його ставлення до розгляду скарг і професійного виконання своїх функціональних обов’язків. По-перше, слід доповнити ч. 2 ст. 5 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” вимогою до претендентів на посаду Уповноваженого мати вищу юридичну освіту; по-друге, вилучити ч. 3 ст. 5 Закону як таку, що певною мірою суперечить ч. 2 цієї ж статті Закону; по-третє, варто законодавчо закріпити принцип ротації українського омбудсмана, обмеживши термін його повноважень двома строками; по-четверте,

необхідно детальніше викласти в Законі процедури відставки Уповноваженого і звільнення його за станом здоров'я.

У **підрозділі 4.2. “Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”** досліджуються права і обов'язки Уповноваженого, характеризується практика його діяльності. Стверджується, що український омбудсман наділений широкою юрисдикцією, оскільки має право приймати звернення громадян і реагувати на порушення їхніх прав і свобод з боку будь-яких органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб. Найбільш ефективним та дійовим способом реагування Уповноваженого на звернення є відкриття провадження у справі, завдяки якому з'ясовується: чи мало місце порушення прав людини у кожному конкретному випадку, який державний орган, службова або посадова особа має нести відповідальність за порушені права, а також яких заходів необхідно вжити для відновлення порушених прав. В інших випадках український омбудсман може роз'яснити заходи, що їх має право вжити заявник, або ж направити звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та проконтролювати розгляд цього звернення.

Спектр правових засобів впливу з боку Уповноваженого на органи, що порушили права людини, у відповідності з чинним законодавством, не є різноманітним – подання та конституційне подання. Це дає підстави стверджувати, що потребують свого законодавчого визнання і врегулювання інші акти реагування, які Уповноважений використовує у своїй практиці, – заяви, звернення, відкриті листи. Також необхідним є внесення змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” з метою посилення імперативності рішень Уповноваженого.

Аналіз повноважень українського омбудсмана дозволяє в дисертації зробити висновок і про те, що існує потреба в удосконаленні його статусу через надання омбудсманові права законодавчої ініціативи, права звернення із заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України і міжнародних правозахисних організацій а також права керуватися при розгляді звернень критеріями об'єктивності, доцільності, справедливості дій органів і посадових осіб.

У **підрозділі 4.3. “Організація роботи та гарантії забезпечення діяльності українського омбудсмана”** аналізується порядок звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, обґрунтовується необхідність законодавчого удосконалення процедур звернення до нього. Стверджується, що внаслідок великої кількості заяв до українського омбудсмана і загрози через це паралічу його роботи, існує необхідність законодавчого закріплення “фільтрів” надходження скарг до Уповноваженого та розширення критеріїв неприйняття їх до розгляду. Це зробить українського омбудсмана більш ефективною, життєздатною інституцією, конкретизуватиме його правозахисну, контрольно-наглядову діяльність, дозволить уникнути розгляду тих скарг, що не

належать до його компетенції, сприятиме підвищенню продуктивності роботи Уповноваженого, надасть йому можливість зосередити увагу на розгляді та вирішенні найактуальніших звернень, які віддзеркалюють сучасні потреби суспільства.

У дисертації приділено велику увагу дослідженню організації роботи самого омбудсмана, його консультативної ради та секретаріату Уповноваженого як допоміжного органу, основним завданням якого виступає юридичне, інформаційне, аналітичне, консультативне, організаційно-технічне та інше забезпечення роботи Уповноваженого, створення йому оптимальних умов для реалізації своїх повноважень. Висвітлення статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з цих позицій дозволило виявити ряд правових прогалин у регулюванні організації його роботи і закріпленні гарантій діяльності, визначити головні підходи до їх усунення. Зокрема, пропонується запровадити посаду заступника Уповноваженого, який би обирався парламентом України на термін повноважень українського омбудсмана, та розширити правозахисні можливості Уповноваженого за рахунок організації мережі громадських приймалень. Практика цілого ряду країн свідчить, що створені на базі вищих юридичних навчальних закладів чи колегій адвокатів громадські приймальні не потребують значного додаткового фінансування, і в той же час вони успішно функціонують, підвищуючи при цьому авторитет омбудсмана. У підрозділі також порушується питання про необхідність запровадження посад представника Уповноваженого в Кабінеті Міністрів України, Конституційному та Верховному судах України з метою посилення взаємодії та співпраці у правозахисній сфері українського омбудсмана із зазначеними інституціями.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено наукове дослідження та теоретичне узагальнення статусу інституту омбудсмана України та цілого ряду зарубіжних країн, результатом чого стало вироблення та обґрунтування теорії цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту. Основними складовими зазначеної теорії є, по-перше, правова природа інституту омбудсмана, яка розкривається через його риси, елементи конституційно-правового статусу, функції і місце в системі органів державної влади, по-друге, конституційно-правовий процес становлення інституту омбудсмана у світі, по-третє, моделі цього інституту.

Проведене дослідження дозволило запропонувати низку визначень основоположних наукових категорій і понять, зокрема, омбудсмана (яке винесено на захист), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, форм діяльності і функцій омбудсмана. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини визначається як призначуваний Верховною Радою України незалежний, політично нейтральний, одноосібний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної

влади у формі посадової особи, який покликаний за власною ініціативою чи зверненнями здійснювати на постійній основі парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина в межах і порядку, передбачених Конституцією, законами України та міжнародно-правовими договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Форми діяльності омбудсмана являють собою зовнішні, основні, однорідні, самостійні дії, які здійснюються ним у передбачених законодавством правових та неправових рамках і спрямовані на реалізацію його прав та обов'язків. Функції омбудсмана – це основні напрямки діяльності омбудсмана, які впливають із його завдань та визначають сутність і соціальне призначення цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту й реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах.

Характеристика конституційно-правового статусу омбудсманів зарубіжних країн дає змогу виділити наступні основні риси цього інституту: а) визначення статусу омбудсмана положеннями конституції країни чи відповідним законом; б) спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний характер цього органу державної влади (посадової особи); в) незалежність інституту омбудсмана; г) його політична нейтральність; д) призначення у більшості країн омбудсмана на посаду парламентом, а інколи й іншими органами державної влади (главою держави, урядом і т. ін.); е) як одноособовість, так і колегіальність інституту омбудсмана; є) реалізація омбудсманом своїх повноважень шляхом порушення провадження за зверненнями громадян чи за власною ініціативою; ж) те, що сферою його діяльності є відносини між громадянином і державним органом, організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами, що практично означає контроль у галузі взаємовідносин “громадянин – виконавча влада”; з) неформальний характер діяльності омбудсмана; и) як правило, відсутність у омбудсмана повноважень приймати імперативні рішення у справі.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини характеризується ж такими рисами як: а) це орган державної влади у формі посадової особи; б) Уповноважений призначається на свою посаду Верховною Радою України; в) він являє собою незалежний орган; г) це одноособова інституція; д) український омбудсман – політично нейтральний орган; е) він на постійній основі здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції; є) Уповноважений провадить свою правозахисну діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він отримує за власною ініціативою та зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників або народних депутатів України; ж) Уповноважений керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; з) він діє неформально на власний розсуд; и) сила його рішень не має обов'язкового характеру.

Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана, як обґрунтовується в дослідженні, складається з його загальної правоздатності, прав і обов'язків, гарантій, форм і принципів діяльності, відповідальності. Серед цих елементів можна виділити основні – це ті, які мають правове вираження і дають можливість зробити висновок про юридичне “оформлення та відбуття омбудсмана” як повноправного суб'єкта права, та неосновні, що, як правило, не мають прямого законодавчого закріплення, а виводяться із змісту та логіки повноважень омбудсмана.

У роботі доведено необхідність класифікації функцій омбудсмана, що сприяє їх упорядкуванню, і вперше виділено та проаналізовано функції омбудсмана за рядом ознак: об'єктами, способами і засобами діяльності та іншими підставами. Так, за способами і засобами діяльності омбудсманам, як правило, притаманні: контрольно-наглядова і правозахисна функції, функція співпраці з органами влади, установами, організаціями, правовідновлююча функція, арбітражна (третейська) функція, функція попередження порушень прав людини, консультативна функція, інформаційна функція, аналітична функція, реформаторська функція, організаційно-управлінська функція та інші. За об'єктами омбудсманам, відповідно до видів прав, які вони захищають, властиві політично-правова, громадянсько-правова, соціально-правова, економічно-правова, культурно-виховна, екологічно-правова та зовнішньо-правова функції.

Характеристика місця омбудсмана в системі органів державної влади різних країн свідчить про його належність здебільше до законодавчої гілки влади, у лоні якої він виник. Проте у світовій практиці не поодинокі випадки, коли омбудсман функціонує в рамках виконавчої гілки влади, а інколи, з позицій сучасного розуміння державотворення, він відноситься до контрольно-наглядової гілки влади чи являє собою автономну контрольно-наглядову інституцію. У зв'язку з цим в дисертаційному дослідженні обґрунтовується, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини виступає саме автономною інституцією, яка займає в структурі органів державної влади самостійне місце, не входячи в жодну з гілок влади, функціонуючи в режимі їх стримування і протидії. Це свідчить про зачатки формування в Україні контрольно-наглядової гілки влади.

На основі аналізу конституційно-правового процесу запровадження омбудсмана у світі обґрунтовується, що утвердження цього інституту обумовлене еволюцією держав і світової спільноти з часів нової історії до сьогодення, і в його розвитку можна виділити три основні етапи: перший етап охоплює собою період з початку XVIII ст. до 30-х років XX ст., коли відбувалося становлення омбудсманів Швеції та Фінляндії; другий етап – період від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х років XX ст., пов'язаний із запровадженням цього інституту в більшості країн Європи, Австралії, Азії, Америки, Африки; третій – сучасний етап – охоплює в основному процес утвердження омбудсманів в постсоціалістичних країнах Східної Європи та СНД. Він не завершився,

що яскраво говорить про визнану роль цього інституту у сфері забезпечення прав людини.

Дослідження в дисертації законодавчої (представницької) та виконавчої моделей омбудсмана, квазіомбудсманів, колегіальних омбудсманівських служб, спеціалізованих омбудсманів, наднаціональних, регіональних та місцевих омбудсманів свідчать, що національні особливості форм правління і форм державного устрою окремих країн, наявність в них певного різновиду правової і адміністративної системи і т. ін., природно мають наслідком багатоманітність схем цього інституту. Омбудсман яскраво продемонстрував здатність модифікуватися, не змінюючи при цьому свого основного контрольно-наглядового та правозахисного призначення.

Аналіз існуючих у світі моделей омбудсмана пророблено у першу чергу з метою врахування світової практики і вдосконалення схеми Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини шляхом коригування його моделі у напрямку розповсюдження в “ширину”, тобто запровадження представників Уповноваженого, місцевих і спеціалізованих омбудсманів, та у напрямку удосконалення його статусу через сформування при ньому колегії у складі самого Уповноваженого з прав людини і його представників. Таке реформування українського омбудсмана сприятиме підвищенню ефективності його діяльності, розширенню його контрольно-наглядової і правозахисної діяльності, зміцненню механізму забезпечення прав людини в Україні, підняттю авторитету самого Уповноваженого.

У дисертації також сформульовано низку конкретних пропозицій щодо внесення змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. З метою поліпшення роботи українського омбудсмана, підвищення рівня його правозахисної діяльності запропоновано: встановити вимогу до кандидатів на посаду Уповноваженого мати вищу юридичну освіту; обмежити термін перебування на цій посаді двома строками; детальніше викласти процедури відставки Уповноваженого та його звільнення за станом здоров’я; запровадити “фільтри” надходження скарг Уповноваженому та розширити критерії відмови у їх розгляді; посилити гарантії виконання рішень українського омбудсмана; наділити учасників омбудсманівського провадження певними правами й обов’язками, притаманними учасникам судового розслідування, а самого Уповноваженого – правом у разі необхідності звертатися із заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України і міжнародних правозахисних організацій; розширити правозахисні можливості Уповноваженого за рахунок організації мережі громадських приймалень; з метою посилення взаємодії та співпраці українського омбудсмана з вищими органами влади запровадити посади представників Уповноваженого в Кабінеті Міністрів України, Конституційному та Верховному судах України; наділити Уповноваженого правом законодавчої ініціативи та ін.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії, підручники, навчальні посібники:

1. Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини // Конституційне право України: Конспект лекцій / За ред. Ю.М. Тодики. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1997. – С. 147-149.
2. Марцеляк О.В. Статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Навч. посібник. – Х.: Лібра, 1998. – 84 с.
3. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 450 с.

Наукові статті у фахових виданнях з юридичних наук:

4. Марцеляк О.В. Специфіка контрольно-наглядових органів у державному механізмі України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 33. – С. 9-15.
5. Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: світові моделі і досвід // Вісник Академії правових наук України. – № 2 (13). – 1998. – С. 57-66.
6. Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (порівняльно-правовий аналіз) // Вісник Академії правових наук України. – № 3 (14). – 1998. – С. 29-37.
7. Марцеляк О.В. Демократизація правового статусу людини і громадянина в Конституції України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 34. – С. 69-72.
8. Марцеляк О.В. Формування інституту омбудсмана в Україні: політико-правові проблеми // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 36. – С. 73-78.
9. Марцеляк О.В. Правовий статус народного захисника в Іспанії // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 40. – С. 50-57.
10. Марцеляк О.В. Становлення інституту Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 42. – С. 41-49.
11. Марцеляк О.В. Правова природа інституту омбудсмана // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 22-28.
12. Марцеляк О.В. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: статус і функціонування // Вісник Львівського Університету: Сер. юрид. – 2001. – № 36. – С. 190-197.
13. Марцеляк О.В. Інститут місцевого омбудсмана: світові моделі // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С. 84-87.

14. Марцеляк О.В. Акти реагування Уповноваженого з прав людини України // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 30-34.

15. Марцеляк О.В. Виконавчі омбудсмени: специфіка правового статусу та проблеми організації їх діяльності // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 21. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 180-186.

16. Марцеляк О. Міжнародний досвід функціонування деяких спеціалізованих омбудсманів // Право України. – 2003. – № 4. – С. 123-127.

17. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий процес утвердження інституту омбудсмана в Україні // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 22. – С.305-310.

18. Марцеляк О.В. Основні засади діяльності інституту омбудсмана // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 23. – С.233-240.

19. Марцеляк О.В. Правова природа щорічної та спеціальної доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ: Зб. наук. пр. – 2003. – № 3 (12). – С. 81-86.

20. Марцеляк О.В. Статус польського омбудсмана: проблеми теорії і практики // Право і безпека. – 2003. – № 2 ' 2. – С. 25-30.

21. Марцеляк О.В. Запровадження дитячого омбудсмана у світі та Україні // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – Вип. 18. – С. 280-284.

22. Марцеляк О.В. Український омбудсман у структурі механізму державної влади // Науковий вісник (Акад. держ. податкової служби України). – 2003. – № 3 (21). – С. 138-144.

23. Марцеляк О.В. Особливості правового статусу регіональних омбудсманів Російської Федерації // Право і безпека. – 2003. – № 2 ' 3. – С. 31-35.

24. Марцеляк О. Омбудсман з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні // Право України. – 2003. – № 10. – С. 44-48.

25. Марцеляк О.В. Інститут військового омбудсмана та перспективи його створення в Україні // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 3. – С. 29-33.

26. Марцеляк О.В. Етапи становлення інституту омбудсмана у світі //Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Магістр, 2003. – № 3 (18). – С. 13-21.

27. Марцеляк О. Основні елементи конституційно-правового статусу омбудсмана // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 85-88.

28. Марцеляк О.В. Омбудсмени з захисту прав студентів та учнів: світовий досвід діяльності та перспективи їх становлення в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 22. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 155-160.

29. Марцеляк О. Гарантії діяльності омбудсмана: національна практика та зарубіжний досвід // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 12. – С. 68-71.

30. Марцеляк О.В. Функції омбудсмана // Право і безпека. – 2003. – № 2' 4. – С. 61-67.

31. Марцеляк О.В. Статус і функціонування регіональних представницьких омбудсманів: світовий досвід // Право України. – 2004. – № 1. – С. 149-153.

32. Марцеляк О.В. Становлення та статус інституту наднаціональних омбудсманів у Європі // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 1. – С. 29-33.

33. Марцеляк О. Колегіальні омбудсманівські служби // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – №.3. – С.18-21.

Наукові статті в інших виданнях:

34. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права. – Х: Нац. юрид. акад. України, 1999. – С. 128-140.

35. Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Світові моделі омбудсмана й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (порівняльно-правовий аналіз) // Права людини і Україна. – Львів: Світ, 1999. – С. 72-79.

36. Марцеляк О.В. История возникновения и развития института омбудсмана // Труды Современного Гуманитарного Университета. – М.: СГУ, 2001. – Вып. 35. – С. 101-120.

37. Марцеляк О.В. Вузовские и школьные омбудсманы: опыт функционирования // Юридическое образование и наука. – 2002. – № 3. – С. 42-44.

Матеріали наукових та науково-практичних конференцій:

38. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий механізм соціального захисту громадян України // Проблеми соціального захисту в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції / За заг. ред. Я.І. Безуглої. – Чернігів: ЧЮК: Юрист, 1996. – С. 39-41.

39. Марцеляк О.В. Роль інституту омбудсмана в забезпеченні прав людини // Становлення правової системи демократичної України та юридична наука. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – С. 8-9.

40. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана Європейського Союзу // Права людини в умовах реформування правової системи України (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини). – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – С. 52-54.

41. Марцеляк О.В. Становлення інституту омбудсмана в Україні // Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини). – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – С. 84-86.

42. Марцеляк О. Світові моделі інституту омбудсмана та специфіка Уповноваженого з прав людини в Україні // Права і свободи людини та сучасний суспільний прогрес. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ комітету інформації, 1999. – С. 319-320.

43. Марцеляк О.В. Щодо деяких прогалин у правовому регулюванні статусу Уповноваженого з прав людини в Україні // Актуальні проблеми юридичної науки. – Х: Нац. юрид. акад. України, 2000. – С. 21-23.

44. Марцеляк О.В. Спеціалізовані омбудсмани в механізмі забезпечення прав людини та проблема їх запровадження в Україні // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матеріали наук. конф. 21-22 червня 2001 р. – Х.: Право, 2001. – С. 267-269.

45. Марцеляк О.В. Статус та види спеціалізованих омбудсменів // Образовательные технологии многоуровневой подготовки специалистов: Материалы науч.-метод. конф. – Полтава: СГУ, 2002. – С. 113-156.

АНОТАЦІЯ

Марцеляк О.В. Конституційно-правий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційно-правового статусу омбудсмана. У ній вперше комплексно розглянуто правову природу цього інституту, проаналізовано його характерні риси, елементи статусу, функції, місце в механізмі держави; запропоновано авторські визначення омбудсмана, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, функцій омбудсмана, форм його діяльності; всебічно охарактеризовано етапи становлення цього інституту у світі і його рецепцію в країнах Східної Європи і СНД; виділено та проаналізовано різноманітні моделі омбудсманів; розкрито концептуальні основи правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У дисертації сформульовано низку конкретних пропозицій щодо подальшого удосконалення нормативно-правової основи статусу українського омбудсмана з метою підвищення ефективності його контрольно-наглядової і правозахисної діяльності.

Ключові слова: омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, елементи статусу, функції омбудсмана, етапи становлення, моделі омбудсмана.

АННОТАЦИЯ

Марцеляк О.В. Конституционно-правовой статус института омбудсмана: мировой опыт и украинская модель. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2004.

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правового статуса омбудсмана. В ней впервые комплексно рассмотрена правовая природа и проанализированы черты этого института, на основе чего сформулировано его авторское понятие, в соответствии с которым омбудсман – это назначаемый высшими органами государственной власти контрольно-надзорный, правозащитный, независимый, политически нейтральный, единоличный либо коллегиальный орган государственной власти (должностное лицо), уполномоченный конституцией или законом по собственной инициативе либо обращениям граждан контролировать деятельность органов и должностных лиц (чаще всего исполнительной ветви власти) с точки зрения соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина, функционирующий, как правило, неформально и принимающий решения рекомендательного характера, направленные на обеспечение прав и свобод человека.

Выделены и охарактеризованы структурные элементы конституционно-правового статуса омбудсмана, к числу которых отнесены: его общая правоспособность, права и обязанности, гарантии прав, формы, принципы деятельности и ответственность омбудсмана. Доказана возможность разделения этих элементов на основные – это те, которые имеют юридическое выражение и дают возможность сделать вывод о правовом “оформлении” омбудсмана как полноправного субъекта права (его общая правоспособность, права и обязанности, гарантии прав), и неосновные, которые, как правило, не имеют прямого законодательного закрепления, а вытекают из содержания и логики полномочий омбудсмана (формы и принципы деятельности омбудсмана, его ответственность).

Дано определение функций омбудсмана, предложена их классификация и проанализированы основные, объектные функции омбудсмана, а также функции, выделенные по способам и средствам его деятельности. В частности, объектными функциями омбудсмана, в соответствии с видом обеспечиваемых им прав, являются политико-правовая, гражданско-правовая, социально-правовая, экономико-правовая, культурно-воспитательная, экологично-правовая и внешне-правовая. По способам и средствам деятельности омбудсманам, как правило, присущи контрольно-надзорная и правозащитная функции, функция сотрудничества с органами власти, учреждениями и организациями, правовостанавливающая функция, арбитражная (третейская) функция, функция предупреждения нарушений прав человека, консультативная функция, информационная функция, аналитическая функция, реформаторская функция, организационно-управленческая функция и другие.

Исследовано место омбудсмана в механизме различных государств, сделан обобщающий вывод о том, что закрепление статуса этого правозащитного

института в разных странах свидетельствует о его принадлежности к различным ветвям власти (чаще всего к законодательной, реже к исполнительной или контрольно-надзорной), а иногда он занимает в структуре органов государственной власти и самостоятельное место. Доказано, что Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека является как раз автономным контрольно-надзорным органом, не входящим ни в одну из “классических” ветвей власти, функционирующий в режиме их сдерживания и противовеса, что, с позиций современного понимания государственного строительства, свидетельствует о зарождении в Украине контрольно-надзорной ветви власти.

Осуществлен историко-правовой анализ эволюции института омбудсмана в мире и исследована его рецепция в странах Восточной Европы и СНГ, что позволило выделить три этапа конституционно-правового процесса его становления, проанализировать их особенности, назвать и охарактеризовать причины и факторы, способствующие всемирному признанию этого правозащитного института.

Сквозь призму типологизации в сравнительно-правовом ключе рассмотрены существующие в мире модели института омбудсмана. На основании научных разработок в этой области, исследования законодательства, регламентирующего правовой статус омбудсманов разных стран, детальной характеристики как общих, так и индивидуальных черт омбудсманов выделены такие схемы этого института, как законодательная (представительная) и исполнительная, квазиомбудсманы, коллегияльные омбудсмановские службы, специализированные омбудсманы, наднациональные, региональные и местные омбудсманы, дана всесторонняя оценка их деятельности, высказаны предложения о возможности адаптации некоторых из этих моделей в Украине.

Отдельно через характеристику порядка назначения и увольнения с должности Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, его полномочий, организации работы и гарантий деятельности украинского омбудсмана раскрыты концептуальные основы его модели.

В диссертации сформулирован ряд конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию конституционно-правового статуса украинского омбудсмана с целью повышения эффективности его контрольно-надзорной и правозащитной деятельности.

Ключевые слова: омбудсман, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, элементы статуса, функции омбудсмана, этапы становления, модели омбудсмана.

SUMMARY

Martselyak O.V. Constitutional law status of the institute of ombudsman: world experience and the Ukrainian model. - Manuscript.

The thesis for a doctor of Law Degree in the field 12.00.02 – Constitutional Law. Odessa National Law Academy, Odessa, 2004.

The thesis is devoted to the constitutional law status of the (legal) institute of ombudsman. It is the first comprehensive research that examines the legal nature of the mentioned institute, analyses its typical features, elements of the constitutional law status, functions, and its place in the system of state authorities. The author proposes new definitions of an ombudsman, the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights, functions of an ombudsman, and forms of his activity. He in detail describes the stages of this institute's development in the world and its reception in the countries of Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The author identifies and considers different models of an ombudsman, defines the conceptual basis for the legal status of the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights.

The thesis contains concrete suggestions towards further improvement of the legal basis of the Ukrainian ombudsman's status aiming at strengthening the effectiveness of his control, supervision and law-protection activities.

Key words: ombudsman, the Representative of Verhovna Rada of Ukraine on Human Rights, elements of the status, functions of ombudsman, stages of development, models of ombudsman.